SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 44 minutos)

SEÑOR VILLEGAS.- Días pasados dejé en poder de la Comisión unos apuntes titulados "Matriz de Competencias", que contenían un diagrama y un pequeño memorándum. Ahora van a recibir ustedes, mediante la gentileza del señor Berrutti -colega y amigo- unos papeles que tienen que ver con el diagrama mencionado. No tienen ninguna novedad, y solamente tratan de poner en claro y en un lenguaje castellano más correcto, los elementos fundamentales del diagrama, es decir, los de la matriz de competencias. Como hubo alguna duda, lo titulé "Competencias, cometidos, acciones y roles". Utilicé un título ambiguo para cubrir todas las alternativas posibles. Insisto en que no tiene otro sentido que ese, es decir, simplemente aclarar el tema "Matriz de competencias".

Nada más. Muchas gracias.

SEÑOR SIENRA.- Con respecto a los planes, creo que tenemos que hablar por lo menos de cinco aspectos, sobre alguno de los cuales ya habíamos adelantado bastante.

En primer lugar, creo que es interesante hablar sobre la estructura que van a tener los planes; en segundo término, sobre su contenido; como tercer punto, considerar quién los aprueba; el cuarto aspecto, tener en cuenta cómo se hacen; y, como quinto y último punto, analizar el mecanismo de revisiones. Creo que estos cinco puntos tienen que estar resueltos en esta norma y ese es, precisamente, uno de los temas claves de la misma.

Ya he señalado en varias oportunidades que estoy absolutamente convencido de que la estructura de los planes que plantea el anteproyecto del Poder Ejecutivo es inaceptable, porque en casi todos los casos en que básicamente los llama "contenidos" -por lo menos así lo describe en un artículo- lo que hace es, básicamente, armar un gran expediente con antecedentes, información, diagnósticos, políticas, etcétera. Pero en ningún caso se trata de planes, sino de antecedentes, documentación o información que se necesitan para llegar a un diagnóstico, y de diagnósticos que se necesitan para poder resolver problemas. Reitero que en todos los casos lo que importa es el plan, es decir, la propuesta, que para que sirva para algo debe ser un documento ejecutivo y no una colección enorme de libros de diagnóstico que hacen que cuando uno va a llegar a la propuesta ya esté exhausto y no pueda ni siquiera leerla.

En consecuencia, me parece fundamental -sin desconocer, por supuesto, que para hacer un plan se necesitan elementos de información y de diagnóstico- no poner el acento en estos aspectos, sino en que el plan tiene que existir y debe contar con ciertos contenidos -sobre los que ahora voy a hacer algunas reflexiones- mientras que todo lo otro son informaciones que solamente acompañan al plan y forman parte de él, como es lo relativo al diagnóstico, a la metodología y a los conceptos teóricos a utilizar. Pero, una vez más, quiero señalar que no constituyen el plan en sí mismo, sino que son anexos a él. Todo aquel que quiera acceder a esos datos podrá hacerlo, porque forman parte del expediente del plan pero, reitero, no son el plan.

Allí tenemos, entonces, un primer aspecto a modificar en el texto propuesto por el Poder Ejecutivo.

En cuanto a los contenidos, discrepo con los que plantea, en todos los casos, el anteproyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo.

A continuación voy a mencionar el Programa General de Ordenamiento Territorial, cuyo contenido figura en el artículo 14. En realidad, cuando allí se habla del plan en sí mismo, lo único que se dice en el numeral tercero es que es un documento de modelo territorial que delimita las diferentes zonas, redes, polos y ejes de desarrollo territorial.

Hace un tiempo -no recuerdo la fecha, pero creo que es desde principios de mayo- había elaborado un cuadro comparativo con las propuestas que existían en ese momento sobre los contenidos de los planes. Estos, básicamente, eran: la propuesta del Poder Ejecutivo, la de la Intendencia Municipal de Maldonado -o del Congreso Nacional de Intendentes- y la del ITU, y en función de esos contenidos propuse -y ahora la voy a leer de nuevo- una redacción que abarca, con flexibilidad, todas esas iniciativas.

Pero yo quiero decir lo siguiente. En mi opinión, tendría que llamarse Plan Nacional, pues el objeto de esta ley es armar el sistema nacional de planificación y gestión del territorio, por lo tanto, si estamos armando un sistema de planificación territorial, llamémosle a todos Plan.

Quizás este sea el último punto -pero igual lo adelanto- y entiendo que tendría que llamarse Plan Nacional Estructural de Ordenamiento Territorial, esto es, intercalando la expresión "estructural", porque es lo que debe contener.

Además, propongo los siguientes contenidos: el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial deberá incluir los esquemas nacionales de ocupación y uso del suelo; en cuanto a centralidad, debería incluir las redes generales de transporte, de comunicación, de distribución de energía, de agua potable y saneamiento, las áreas nacionales protegidas, así como las zonas de seguridad y defensa. Inclusive, deberá indicar las acciones estructurantes del plan, las prioridades, y contar con los estimativos de los costos de la instrumentación, generales y sectoriales.

Cuando se habla de esquemas nacionales de ocupación y uso de suelo y de centralidad, desde mi punto de vista, se incluye la idea de que el plan contenga los lineamientos generales para los usos principales y prioritarios para las distintas áreas, tal como consta en el primer punto de la propuesta del ITU. Además, se tiene en cuenta también el segundo punto de dicha propuesta, específicamente, lo que dice "así como lo relacionado con las actividades" y lo que se expresa en el tercer punto "referido a la urbanización". Desde luego, se incluye el planteo del Poder Ejecutivo, delimitando las diferentes zonas.

Cuando hablamos de redes generales de transportes, de comunicaciones, de distribución de energía, agua potable y saneamiento, se incluye el señalamiento y la localización de grandes obras de infraestructura relativas a comunicaciones terrestres, aéreas y

marítimas, o sea, lo que figura en el punto 7 del proyecto del ITU. Asimismo, se incluyen los lineamientos generales de los corredores viales de transporte, que figuran en el punto 8.

El concepto de redes de distribución de agua potable y saneamiento incluye el resto del contenido del punto 7 del proyecto que planteaba el ITU.

Areas nacionales protegidas, incluye lo planteado en el punto 4, mientras que las zonas de seguridad y defensa recogen el punto 5.

Creo que lo que tiene que ver con el tema medioambiental es absolutamente general, no solamente para los planes, sino para cualquier medida de gestión del territorio. Además, no habría que ser redundante y ponerlo en cada plan pues, como dije, es un tema general y lo propongo en otra parte de la redacción que yo hice.

De todos modos, es una síntesis que propongo, que se podrá ampliar, pero que le da un contenido abarcativo, lo suficientemente flexible como para que sea elaborado según las necesidades del momento, que es lo que debe ocurrir en todos estos temas.

También quiero hacer notar que esta definición -que propongo- de los contenidos, como la que propongo para los planes que tienen que hacer las Intendencias Municipales, se ajusta a la definición de Plan de Ordenamiento Territorial que leyó el arquitecto Gilmet, que trajo el arquitecto Villegas y en la que, aparentemente, todos estuvimos de acuerdo. Obviamente, en lo que me es personal estoy de acuerdo porque soy el que lo redactó. Allí se dice que el Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento que define las categorías de uso de suelo, las actividades que pueden desarrollarse en cada una de ellas, las intensidades de uso admisibles de las actividades permitidas, las dotaciones de infraestructura y de servicios que deberán tener en cada una de las categorías definidas y los mecanismos de ejecución, evaluación y cambio.

Me parece que, teniendo en mente esto, es fácil darse cuenta que las cuatro o cinco clases de planes que propone el proyecto del Poder Ejecutivo, en realidad, no son tales y ninguno se ajusta a esta definición. Además, no son tales, porque si uno pone en un cuadro los contenidos de esos planes, que son, aparte del Plan Departamental, el Plan Director, el Plan de Uso de Suelo, el Plan Especial y el de Asentamientos, encontraremos que no existe casi diferencia entre uno y otro y, en realidad, es un problema de redacción. El Plan de Uso del Suelo dice, por ejemplo, que es un plan director sintético o algo por el estilo, o sea, que es lo mismo. En los hechos, entonces, ninguno de esos planes cumple correctamente esta definición que, en mi opinión, sería operativa y, además, se trata de un plan solo.

He hecho un cuadro en el que se compara el contenido del proyecto que propone el Poder Ejecutivo y, si bien hay redacciones diferentes, el contenido de los planes resulta ser el mismo, por lo menos, en lo que respecta al Plan Director de Uso de Suelo y la Regularización de Asentamientos.

Concretamente, propongo ir a una definición más general basada en la que acabo de leer. Como en ella no se incluye la geometría y la forma de los espacios exteriores, ni la calidad espacial, me parece que habría que agregar otra figura en ese sentido.

Más adelante voy a hablar de quién debe aprobar, de cómo se hace y de cómo se llevan a cabo las revisiones, en lo que hay un concepto más acorde a lo que se plantea en todo el mundo.

SEÑORA PEREIRA.- En primer lugar, debo señalar que también descarto la propuesta del Poder Ejecutivo por las razones expuestas ante esta Comisión en las sesiones anteriores. Sin perjuicio de ello, entendemos que el contenido del artículo 14 de esa propuesta podría estar mencionado en los antecedentes de la ley.

En segundo término, quiero decir que, en mérito a que tanto la propuesta del ITU como la de la Intendencia Municipal de Maldonado -hubo entonces una propuesta del ITU, otra de la Intendencia y después se agregó una tercera- me parecen muy acertadas, me tomé el atrevimiento de compararlas, a los efectos de armar una entre las dos de acuerdo a lo que entendía de las mismas. En principio, entiendo que es más apropiada la referencia de la propuesta de la Intendencia Municipal de Maldonado en lo que se refiere al nombre de la figura. Dicho de otro modo, me parece que ustedes salen del esquema y, por su parte, el ITU habla de lineamientos. Según el diccionario, un esquema es, justamente, una representación gráfica de cosas materiales o inmateriales, ateniendo sólo a los caracteres más significativos.

Por otro lado, creo que los términos "actividades" y "servicios" comprenden también a las comunicaciones, la distribución de agua potable, el saneamiento, así como otras tantas actividades que en este momento no se pueden prever.

En cuanto a la expresión "grandes obras de infraestructura", a mi modo de ver, pienso que comprende la distribución de energía, aunque también se la podría considerar como un servicio y, por consiguiente, es más amplia la definición del ITU. Como pueden ver, he analizado término por término.

Por otra parte, prefiero decir "espacios protegidos" más que "áreas nacionales protegidas", ya que puede suceder que no existan áreas declaradas a la fecha, pero aún así serían espacios protegidos; por esto considero que esta expresión es más feliz.

En lo que tiene que ver con los corredores viales y de transporte entiendo, en mi modesta opinión, que aquí quedarían comprendidas las grandes obras de transporte, ya que la expresión es más amplia.

Por último, quería decir que sinceramente desconozco -por lo que no puedo opinar- si es más conveniente o no incluir los estimativos de costos en el articulado. Además, tampoco me quedan claros los conceptos definidos por los términos "centralidad" y "agentes estructurantes", por lo que prefiero omitir mi opinión al respecto.

Si tuviera que dar una definición de un plan nacional -más allá de que, como ya dije, con respecto a estos dos últimos temas no tengo una opinión formada- ella comprendería los esquemas nacionales de uso del suelo -principales y prioritarios- localización de actividades agropecuarias, industriales y extractivas, o de servicios -donde incluiría las comunicaciones, la distribución de agua potable, energía, el saneamiento, etcétera- así como también la urbanización y conformación del sistema de ciudades, los espacios protegidos y las áreas de seguridad y defensa. Considero conveniente agregar la ubicación de plantas de tratamiento de residuos peligrosos en el contenido del Plan Nacional, y también las políticas de administración de recursos naturales, las grandes obras de

infraestructura, los lineamientos de los corredores viales y de transporte, la armonización de los usos rurales y turísticos, y las políticas e incentivos para la ejecución de los Planes.

SEÑOR GILMET.- Con respecto a los contenidos de los Planes, que es el tema de la reunión del día de hoy -y que ya ha sido considerado en varias intervenciones- quisiéramos señalar nuestro punto de vista en el sentido de que dichos contenidos se refieren a un proceso que entendemos que está retroalimentado de planificación de gestión. Al respecto, el documento del doctor Herman Leis, de 1999, sintetiza esta aspiración cuando dice "Apenas se trazan los grandes lineamientos y contenidos mínimos a los efectos de flexibilizar al máximo los instrumentos y asegurar la duración de la ley, Uruguay necesita hacer su experiencia en la materia y poder corregir sobre la marcha; modificar la ley cada vez que sea imperativo, ajustar un instrumento, es francamente imposible". Nosotros suscribimos estas intenciones expresadas en un informe relativo al proyecto, con fecha 2 de junio de 1999.

Sin embargo, el texto del articulado hace referencia a un sinnúmero de expresiones de carácter técnico que han sido ampliamente comentadas a lo largo del tratamiento de este Mensaje y proyecto de ley. Así, podemos remitirnos a las primeras intervenciones en el seno de la Comisión del Senado, de aquellas delegaciones que visitaron dicha Comisión, que expresaron sus dudas con respecto a este carácter tan detallado que tenía el articulado referido a los contenidos de los Planes. Es más; se llegaron a contraponer, en alguna medida, dos caminos. Uno de ellos tendría que ver con la formulación del proyecto de ley como un documento marco y el otro proponía un documento más instrumental y detallado. A nuestro criterio, esta es una falsa oposición, al decir de Vaz Ferreira; entendemos que se debe ser preciso en los contenidos de los Planes y no sólo en el sentido científico-técnico, sino también -con un criterio ya expresado anteriormente- didáctico y pedagógico. Aclaro que esto es a lo que aspira el proyecto de ley con estos instrumentos, por lo cual los contenidos deben expresarlo. Por esto me parece, repito, que se trata de una falsa oposición, puesto que si no se comparten los contenidos que aparecen expresados en el articulado del Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, eso no significa que necesariamente debamos colocarnos en la posición contraria u opuesta, es decir, en la de la formulación de un documento marco. Considero que el camino más apropiado y conveniente sería el de una definición -como decía el propio Leis- de los grandes lineamientos y contenidos mínimos, pero en forma clara y precisa.

Voy a tratar de ejemplificar algunas -no voy a abundar en el detalle- de esas precisiones o imprecisiones técnicas que tiene el Mensaje y proyecto de ley, que han dado lugar a diversas reacciones. En varios artículos -ya que los miembros de la Comisión saben muy bien que el contenido de los planes se reitera en las diferentes figuras- hay una referencia a los estilos arquitectónicos que, verdaderamente, ha generado reacciones. El hecho de que un instrumento de planificación y gestión deba -esto aparece en forma clara en el proyecto de ley- incluir precisiones acerca de los estilos arquitectónicos, desde el punto de vista de la disciplina, entendemos que es un concepto perimido y que responde a una ideología decimonónica, donde el urbanismo se entiende en términos de embellecimiento, como lo expresa la propia iniciativa. Este embellecimiento se daría, en este caso, a través de un concepto más vago, que es el de los estilos.

El proyecto de ley llega a expresar, de manera muy explícita, esta ideología esteticista cuando, refiriéndose a lo que llama "áreas insalubres", plantea que hay que embellecerlas. El concepto de áreas insalubres en el sentido que aparece en esta iniciativa es, también, un concepto, diría, perimido, puesto que si existen en el medio natural áreas insalubres, no olvidemos que éstas son las que provienen de la actividad humana, es decir, de actividades que están afectando el ambiente, transformando los espacios. Cuando leemos con mayor detalle, vemos que en cierta medida se está haciendo referencia a aquel concepto de los bañados, de las marismas o de las planicies de inundación cuando hoy, justamente, desde la ecología se entiende que estas son áreas de enorme riqueza desde el punto de vista del medio biótico, por la biodiversidad que contienen y, por lo tanto, no es comprensible considerarlas como áreas a embellecer.

Podríamos señalar algunos otros ejemplos. Cuando se hace referencia a parámetros cualitativos y cuantitativos, se habla de la densidad de la construcción. Es posible que en alguna legislación se haya llegado a precisar este concepto de la densidad de la construcción; pero, con total franqueza, digo que lo desconozco. No sé cómo se puede, en términos cualitativos y cuantitativos, definir el parámetro "densidad de la construcción". Entiendo que se puede hablar de la densidad de la población; y es probable que se pueda definir el concepto de densidad de la construcción a través de una cuantificación de los metros cuadrados construidos de acuerdo con determinada área, pero en todo caso no es un parámetro habitual, y si no se define es, entonces, claramente impreciso.

En consecuencia, entendemos que el proyecto de ley, más allá de lo preciso o impreciso de los parámetros a los cuales se refiere, debería tener mucho cuidado en cuanto a la definición de éstos. En este sentido, hay un glosario al que ya reiteradamente varios integrantes de la Comisión han aludido.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

Ahora bien; con referencia a los contenidos de los planes, quisiera expresar algunas ideas que entendemos podrían llevarnos por un camino de mayor precisión.

Al comienzo de la intervención decíamos que pensábamos que se trata de un proceso retroalimentado de planificación-gestión. Por tanto, identificamos dos elementos que deben estar presentes en los contenidos de los instrumentos de ordenación. Por un lado, están los referidos a la ordenación y, por otro, los relativos a la gestión. Cabe indicar que la propuesta la entendemos como de ordenación-gestión, planificación-gestión. Lo aclaro, porque no es exactamente lo mismo, ya que el alcance del concepto de planificación es más amplio, aunque aquí lo hemos planteado así.

El elemento previo, referido a los contenidos, tiene que ver con lo que se establece en el propio proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo como análisis, diagnóstico y prospectiva. De allí, deducimos tres grandes campos: el de análisis, diagnóstico y prospectiva; el de ordenación y el de gestión. Estos tres campos se expresarán, a nuestro criterio, en documentos o informes -en nuestro país en algún tiempo se los llamaron expedientes o raportes, siguiendo el anglicismo- aunque en su oportunidad preferimos llamarlos memorias.

De allí surge -si es que adoptamos ese criterio; verdaderamente la cuestión denominativa es menor- la idea de hacer una memoria informativa que se refiera, justamente, al análisis, al diagnóstico y a la prospectiva -lo cual me parece fundamental- que incluya, como uno de sus elementos, el análisis de escenarios en los cuales se enmarca ese proceso retroalimentado de ordenación-gestión, puesto que cualquier instrumento o plan de ordenación debe enmarcarse en un horizonte temporal, es decir, a tantos años y durante ese período a futuro debemos analizar cuáles son los escenarios posibles. Por eso hablo en plural: los escenarios. Y esos escenarios se enmarcarán -entre otros- dentro de las posibilidades de ejecución de dicho instrumento de ordenación, de ejecución del plan, puesto que entendemos el plan de ordenación, por excelencia, no como un simple plan bonito o libro para archivar en una biblioteca, sino como un instrumento para ejecutar, retroalimentado en el sentido de que será sometido a revisión y cambio durante el propio período de vigencia. A pesar de plantear un horizonte temporal para el instrumento de ordenación, pensamos que durante ese período de vigencia también tiene que ser sometido a revisión y cambio. Por ello, si continuamos con esta denominación de memoria informativa, memoria de ordenación referida a la propuesta de los instrumentos de ordenación y memoria de gestión, le agregaríamos a este último "y seguimiento" de la aplicación de ese instrumento de ordenación.

En resumen y más allá de las denominaciones, estamos abiertos a otras propuestas. Entendemos que estas son las tres áreas fundamentales: la referida a la información o memoria informativa; la de los contenidos referidos a la ordenación y la de la gestión y seguimiento.

Con respecto a los aspectos de la ordenación, entendemos -en este sentido amplio- que la metáfora biológica a la que se ha recurrido tantas veces sigue teniendo su utilidad, metáfora en la que se entiende a los territorios en términos de sistemas y estructuras territoriales, por un lado y, por otro, porciones de territorio a las cuales se les atribuye un determinado uso del suelo.

Los sistemas de estructura territorial son aquellos que dan unidad a las partes de ese territorio, las estructuran. Justamente, sobre este tema quienes me precedieron en el uso de la palabra han abundado en su formulación, por lo cual no me voy a detener en ese aspecto. Sin perjuicio de ello, quisiera subrayar que con respecto a los usos del suelo, entendemos que allí sí el proyecto de ley debe ser preciso, debe detenerse y hablar con toda claridad en relación a la calificación o categorización del suelo.

En sesiones anteriores nos referíamos justamente a esas categorías de suelo y entendíamos que en ellas sí debe haber una precisión que, por otra parte, ya la tenía la Ley de Centros Poblados de 1946.

SEÑOR VÁZQUEZ.- En virtud de que el arquitecto Gilmet finalizó su exposición refiriéndose a las categorías de los suelos y, particularmente, señaló que era necesario ser muy preciso en este aspecto, deseo plantear la siguiente pregunta.

Quisiera saber si el arquitecto Gilmet adhiere y le parece suficiente la precisión y comparte la forma en que están categorizados los suelos en el proyecto de ley o si, por el contrario, piensa que hay que revisar, renovar y acudir a otras categorías.

SEÑOR GILMET.- El Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, en los artículos 20 y 21, entre otros contenidos referidos a las figuras de ordenación que llama Planes Directores o de Usos del Suelo -en realidad esto no interesa demasiado porque ha sido largamente discutido- determina distintas categorías del suelo y otras disposiciones correlativas a las mismas, según la siguiente clasificación: suelo urbano, suelo urbanizable, suelo no urbanizable y suelo rural. Como es propio de la técnica de la ordenación del territorio en el sentido más amplio, para las respectivas categorías de suelo se especifican las características de fraccionabilidad y edificabilidad. Sin embargo, no se explica el concepto ni los atributos de cada uno de los tipos de suelos mencionados. Más aún, en el propio Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, se menciona, por ejemplo, en el artículo 46: "los inmuebles urbanos y suburbanos" en una clara contradicción, puesto que se está refiriendo en realidad a las categorías de suelos de la Ley de Centros Poblados, que responde a otros criterios.

A nuestro entender, el problema radica en que se confunden criterios de carácter jurídico con criterios de clasificación funcional. Cuando se incluyen los conceptos de suelo no urbanizable y de suelo rural, se los está confundiendo. Cuando se habla de suelo no urbanizable se está aplicando un criterio jurídico que quiere decir que ese suelo no admite ser fraccionado para su uso como suelo urbano. Es, entonces, no urbanizable. Cuando se hace referencia al suelo rural, por su parte, se aplica un criterio de clasificación taxonómica funcional, significando que tiene un uso rural.

Recuerdo que en varias intervenciones al principio del análisis de la discusión del Mensaje del proyecto de ley, se hablaba de agregar otras categorías ya que no quedaba claro a qué nos referíamos cuando hablábamos de suelo rural, si se trataba de usos agropecuarios, forestales o qué sucedía cuando existía una producción primaria como, por ejemplo, la extractiva que se da en las canteras, como es habitual en nuestro país. Esos casos, ¿son propiamente rurales?

Entendemos que las leyes de centros poblados, si bien también carecían de una definición de los atributos de cada uno de los tipos de suelos, eran más claras en el sentido de que establecían tres categorías. Me refiero a las Leyes de Centros Poblados del año 1946 -que por otro lado no se proponen derogar en este proyecto de ley- que establecen otra clasificación de suelos. Aquí se habla de zona urbana y suburbana, mientras que la rural queda implícita en los restantes artículos, no refiriéndose a ella explícitamente; simplemente se alude a ese concepto.

En una intervención anterior, justamente decíamos que esta clasificación de más de cincuenta años de aplicación, trasciende los aspectos vinculados a la ordenación del territorio, ya que tiene una incidencia muy significativa en disposiciones jurídicas y fiscales como, por ejemplo, en la Ley de Propiedad Horizontal, en el Impuesto de Enseñanza Primaria, en disposiciones del Banco de Previsión Social y en la fijación del Indice Coneat, entre otras.

Por lo tanto, una primera conclusión o respuesta a la pregunta que se ha formulado es que tenemos la necesidad de compatibilizar el presente proyecto de ley que establece cuatro categorías de suelos, con las Leyes de Centros Poblados que determinan solamente tres categorías.

En una oportunidad anterior, nos referimos a otra contradicción que se plantea con respecto al concepto, entre la exposición de motivos del presente proyecto de ley del Poder Ejecutivo y su expresión luego en el articulado. En la exposición de motivos -y cito textual- se reconoce que "del sistema de Comunidades Autónomas españolas se ha tomado la clasificación del suelo que es, sin dudarlo, la más conveniente para el Uruguay". Esa es la expresión que, reitero, contiene la exposición de motivos. ¿Cuál es esa clasificación de suelos contenida en la Ley del Suelo español? Según la legislación vigente en España -Ley del Suelo, artículo 9º-

existen cuatro categorías de suelos: suelo urbano, suelo no urbanizable -hasta aquí coincidiríamos- y suelo urbanizable -lo que también coincide con el proyecto de ley- que a su vez se divide en programado y no programado. Es decir que el suelo urbanizable puede ser programado, lo que significa que está previsto en el instrumento de ordenación su urbanización o la posibilidad de que se urbanice y que dicha urbanización puede ser programada o no -según esta figura de la ordenación- para el futuro. Reitero que estas son las cuatro categorías del suelo de la ley española y que allí no aparece el suelo rural o rústico, como dicen los españoles. Se trata claramente de una clasificación que, si bien parte de un concepto funcional que es el urbano, desde el punto de vista conceptual, es jurídica, porque tiene en cuenta al suelo urbano y sus características de fraccionabilidad o a la posibilidad de ser fraccionado. Esta fraccionabilidad tiene una relación directa con el valor del suelo -todos lo sabemos- y de allí su importancia y trascendencia en escenarios de procesos de urbanización universales. Precisamente, en nuestro continente y más específicamente en América Latina y en Uruguay, esto tiene un gran significado.

En consecuencia, la legislación española define estas cuatro categorías resultantes de la combinación de dos criterios, a nuestro entender jurídicos: la existencia o no del planeamiento en la circunscripción municipal por un lado, y la condición urbana o urbanizable del suelo, por otro. Reitero que ambos criterios son jurídicos. El presente proyecto de ley, agrega a la clasificación española la categoría de suelo rural cuando, desde el punto de vista jurídico, este es el no urbanizable, porque no es posible su fraccionamiento. Precisamente, el artículo 22 introduce esa ambigüedad que, a nuestro criterio, no es conveniente. Es más, esa disposición atribuye contenidos a dicho suelo rural expresando que está habilitado para la construcción de countries, clubes de campo, industrias, depósitos, zonas francas y de un no muy claro etcétera, que entendemos que en un texto legal no es conveniente. Sobre todo, debemos tener en cuenta que se está planteando un abanico de uso del suelo tan amplio que va desde su utilización para zonas francas, depósitos, a clubes de campo y countries.

Quiero aclarar que esta no es una observación de carácter nominativo.

Para dar respuesta a la pregunta planteada, podríamos decir que no tendríamos inconveniente en seguir llamándole suelo rural, si en el contenido conceptual de lo que llamamos suelo rural existe un criterio jurídico, pues entendemos que no sería oportuno incluir en el texto legal un criterio funcional. Esto no quiere decir que, luego, en el desarrollo del instrumento de ordenación -o sea, en los planes- no aparezcan criterios de clasificación del suelo desde la óptica funcional, pero, entonces, en un desarrollo posterior. Aclaro que me estoy refiriendo al texto legal.

Un punto significativo es el contenido que se le atribuye a cada categoría del suelo. En el presente proyecto de ley no queda clara la idea de que el suelo rural no es urbanizable. Digo esto en virtud de los ejemplos que justamente aparecen en cuanto a la habilitación de la construcción de industrias. Dicho de

otro modo, si se pueden construir industrias y depósitos, desde nuestra óptica, ese es un suelo urbanizable, sobre todo, si no se establecen otros parámetros que se refirieran a determinados índices de saturación. Un suelo no urbanizable, desde el punto de vista funcional, está destinado, por ejemplo, a los usos agropecuarios. Un ejemplo muy claro a nivel nacional es el uso de los suelos rurales.

Entendemos que se puede admitir el establecimiento de industrias siempre y cuando sea compatible con los usos predominantes, que son, por ejemplo, los agropecuarios, o sea, aquellas industrias vinculadas directamente a las cadenas productivas agropecuarias. En nuestro país, hoy por hoy, existen varias cadenas productivas -y enhorabuena- como, por ejemplo, en la producción de arroz y de trigo. En esos casos entendemos que se puede admitir el establecimiento de industrias pero, reitero, deben ser compatibles con el uso predominante desde el punto de vista funcional.

Por estas razones, si se nos pregunta si tenemos una alternativa luego de esta crítica al Mensaje y proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, nosotros nos inclinamos por tres categorías del suelo con un criterio jurídico: suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable. Esto no significa que en el desarrollo de las figuras de ordenación no aparezcan, como se ha señalado, otras categorías del suelo que respondan a un análisis más pormenorizado, en el que se incluyan zonificaciones que se ajusten a un criterio funcional o a otros criterios.

Estas categorías del suelo responden a una zonificación primaria que tiene un enorme significado desde el punto de vista del control y la gestión de la urbanización -o sea, del proceso de urbanización en nuestro país- en tanto se establece con un criterio jurídico claro cuál es la zona no urbanizable y cuál es el suelo urbano que se reconoce como tal y cuál es a futuro el urbanizable, o sea, el que en un proceso retroalimentado de ordenación y gestión plantee el desarrollo futuro de la urbanización en nuestro país.

SEÑOR BERRUTTI.- La secretaría solicita al arquitecto Gilmet que la fundamentación explicitada sobre los artículos 21 y 22 sea incluida en la parte escrita de la exposición de motivos. De ese modo, los señores Senadores podrán tener una comprensión clara de la clasificación de los suelos En ese sentido, creo que este planteo aclara el tema, independientemente de las otras opiniones formuladas por los demás asesores.

SEÑOR VAZQUEZ .- Me ha resultado muy valiosa la aclaración formulada por el arquitecto Gilmet en cuanto al tema de las zonas.

Quisiera explicar una idea que, desde ya aclaro, es muy personal y no trata de defender el proyecto en particular. En mi opinión, de todos modos hay que profundizar el trabajo en la redacción de estos aspectos, tal como lo sugería el arquitecto Gilmet, porque las categorías funcionales a las que él se refirió, tendrían que estar perfiladas también en el texto legal. De no ser así, al definir después las categorías funcionales se pueden estar tocando derechos individuales, de propiedad u otros intereses. Si no existe un fundamento legal va a ser bastante difícil seguir adelante.

Otro aspecto que me importa destacar es el que tiene que ver con que esta ley reforme o no, derogue o no la Ley de Centros Poblados. Tengo la impresión de que la Ley de Centros Poblados, que pudo tener enormes méritos en su tiempo, tiene muchísimos aspectos en los que está perimida y muchos en los que ha fracasado pues a pesar de que existía esa normativa se hicieron fraccionamientos indebidos o no se consiguió manejar certeramente el tema de los fraccionamientos. Entonces, en momentos en que se está considerando un proyecto de ley de ordenamiento territorial, me parece que es necesario trabajar a fondo y fusionar todo lo que sea válido de la Ley de Centros Poblados en la nueva ley de ordenamiento territorial y, de ese modo, tener un solo

instrumento legal profundo y serio. Dejar de lado o soslayar este tema, tocar tibiamente algunas disposiciones y otras no, dejar diez problemas al intérprete jurídico para ver si se derogó o no, me parece que es un desacierto.

Otro punto al que quiero referirme es el siguiente. Hay usos del suelo que en buena hora hay que tenerlos en cuenta y pronunciarse sobre ellos. Por ejemplo, así como decimos que una porción del suelo puede ser o no urbanizable, diría que también habría que pensar en desurbanizar algunas zonas que están jurídicamente categorizadas como suburbanas.

Por ejemplo, me refiero a enormes fraccionamientos al este de la Barra de Maldonado, hasta llegar al Chuy, que corresponden a los años '40, que han tenido poco o ningún desarrollo, en los que hay algún solar escriturado pero una enorme cantidad han sido abandonados por sus propietarios. La Intendencia Municipal de Rocha, particularmente, ha estudiado este tema, pero no ha encontrado una manera de cobrar la contribución inmobiliaria y de reordenar esas tierras. Pienso que esto hay que tenerlo presente y legislarlo, inclusive, para poder dar solución a este tipo de situaciones.

El otro aspecto que también hay que tener la valentía de plantear es el relativo a algunos usos del suelo en las zonas que llamamos típicamente rurales. Quizás, si pasáramos a llamarlas "rústicas", como lo hacen los españoles, tendríamos un criterio un poco más amplio. En las zonas rurales están apareciendo actividades que están vinculadas a las cadenas productivas, por lo que existen instalaciones industriales o plantas de procesamiento parcial. Estos emprendimientos pueden llegar a ocupar 10 ó 20 hectáreas, que no son necesariamente rurales, pero que tienen un entorno con un suelo de uso normalmente agropecuario. También se está dando el fenómeno vacacional, turístico. El proyecto incluido, para bien o para mal, en la Ley de Urgencia -del cual fui autor- sobre urbanizaciones de propiedad horizontal posibilitó que ese tipo de emprendimientos puedan, en caso de que lo autoricen los Gobiernos Departamentales, desarrollarse en zonas propiamente rurales. Esa es la realidad y voy a poner un ejemplo bien concreto. Hace poco leí en la prensa que en el entorno del casco de San Pedro del Timote se hizo un loteamiento que no recuerdo si era de cinco hectáreas o algo por el estilo. Quiere decir en el entorno de ese casco -que ya es un emprendimiento turístico porque es un hotel- va a haber, además, otra cantidad de hectáreas -supongamos que son 400 ó 500- destinadas a un uso vacacional y no para producción rural. Vale la pena decir, con franqueza, que si el Legislador tiene que expresar algo sobre esto, debe hacerlo claramente y pronunciarse por sí o por no: o se prohibe tajantemente ese tipo de desarrollo o se posibilita y se dice quién es la autoridad competente para definir sobre esas porciones de uso del suelo.

En líneas generales, me parece que hay que trabajar más estas categorías y poner todos los temas sobre la mesa, como pueden ser los posibles usos del suelo que uno ve -o que intuye- que se van a ir dando. Insisto en que me parece que no es de buen criterio legislativo dejar de lado la Ley de Centros Poblados, ya sea por defenderla como si fuera una vaca sagrada, considerándola intocable, o por no tomarse el trabajo de profundizar y ver lo que dejamos en pie, lo que derogamos o lo que incorporamos.

SEÑOR BERRUTTI.- Complementando lo que manifesté antes, quiero expresar que si uno analiza el trabajo de la Comisión Asesora ve que la profundidad es gradualista. Por algo se ha decidido tomar la versión taquigráfica; de alguna forma, quien quiera tener bases jurídicas, tendrá que recurrir a ella.

Por otro lado, solicitaría que en determinados temas -como en este, por ejemplo- que lo plasmaran en el articulado o en el articulado y en la Exposición de Motivos al mismo tiempo. Digo esto, porque en un momento se pensó en elaborar nada más que una ley marco, pero se llega a determinados puntos donde sin proponérselo el tema determina bajar hasta el detalle, como ocurre en este caso. Entonces, pediría que se tomen en cuenta estas posibilidades porque, aunque van a estar todas las versiones taquigráficas, se puede acortar el camino para quien se quiera informar.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Aprovecho para hacer un comentario que le hice al arquitecto Gilmet fuera de micrófonos. No creo en la utilidad de la ley marco, particularmente para este tema; puede ser que en alguna otra área sea válida. Todo esto es como si dijéramos que podemos hacer una Constitución marco y que, en vez de tener 300 y pico de artículos -como tiene la nuestra- tenga 30. Allí se va a decir que nos regimos por el sistema republicano representativo de gobierno, que dividimos el ejercicio del poder en tres y podríamos agregar diez cositas más, pero no nos va a servir para solucionar los problemas de convivencia o de coexistencia de la sociedad. En este caso, pienso igual. Realmente, no creo que esto sea solucionable en una ley marco. Por el contrario, tenemos que profundizar y llegar a detalles. Estamos hablando del uso del suelo en el que, en definitiva, se mueven, -para la derecha, para la izquierda, para el norte o para el sur- tres millones y medio de personas, con igual cantidad de intereses. Además, el territorio no es mayormente reciclable o sustituible; no podemos cambiarlo y comprar otro. Al territorio hay que cuidarlo, manejarlo y defenderlo. De manera que no diría a los Legisladores que con una ley marco podemos trabajar 20 años por delante y después vamos viendo, todo lo contrario.

SEÑOR BERRUTTI.- Ya que se trata este tema, quiero agregar que los Legisladores de la Comisión tienen la idea de que este grupo de trabajo provea de algún elemento o herramienta para manejar aunque sea parcialmente el tema de los asentamientos irregulares. Si este trabajo sólo queda en una ley marco, quizás no tengamos los elementos necesarios y suficientes para empezar a encarar el tema, no obviamente para solucionarlo globalmente. A esos efectos quería hacer estos planteos.

SEÑOR VILLEGAS.- Con respecto a lo que decía recién el escribano Vázquez, quiero quebrar una lanza a favor de la Ley de Centros Poblados, tal como fue votada en 1946. Esta Ley es correcta pero fue mal usada, que es una cosa totalmente distinta. La Ley, conceptualmente y en sus disposiciones, era muy correcta y lo sigue siendo, pero fue mal usada. En ese sentido, se abusó de su artículo 15, en particular, por parte de los Gobiernos Departamentales. No sé quién introdujo esta disposición en la Ley; no sé si estaba en el proyecto original del Legislador Terra Arocena o si fue agregada durante la discusión parlamentaria. Me inclino a pensar en esta segunda alternativa.

Quiero decir -y esto tiene que ver con la referencia que hacía el escribano Vázquez a los fraccionamientos de Rocha, en particular- que este fue un caso paradigmático del abuso. Como todos sabemos, la Junta Departamental de Rocha declaró zona suburbana a toda la costa y eso dio origen a los disparates que estamos sufriendo ahora. Con respecto a si debe subsistir o no la Ley de Centros Poblados o si debe refundirse con este proyecto de ley sobre reordenamiento, creo que deberían refundirse los temas que son válidos. Hay muchos elementos que son válidos en la Ley de Centros Poblados, que se pueden mantener, pero hay otros que son inútiles o negativos, como es el artículo 15. Inclusive el proyecto del Poder Ejecutivo proponía su derogación.

Con respecto al tema de calificación de suelos y a lo que se proponía sobre asentamientos irregulares, creo que ninguna ley, en ninguna parte del mundo, va resolver este problema. De modo que es absurdo pretender que eso se maneje con una ley; lo maneja

la gente. Es la gente -y no la ley- la que hace los asentamientos irregulares. Esto ya lo había manifestado hace unos años, cuando hice una crítica al proyecto de ley inicial del Poder Ejecutivo, que tiene un artículo sobre asentamientos irregulares, y yo decía que era legalizar lo ilegal. Eso es inconcebible; creo que una ley no puede recoger ese concepto o ese modo de actuar, porque legalizar lo ilegal no es viable.

De manera que, en lo que tiene que ver con la preocupación de los señores Senadores que quieren que una ley establezca el modo de manejar los asentamientos irregulares, me parece algo absolutamente imposible.

SEÑOR BERRUTTI.- Hice el planteo, no para que lo solucionasen -y si se revisa la versión taquigráfica se podrá ver que no hablé de "solucionar"- sino para empezar a encararlo porque es muy claro que para que haya marginación urbana es previa la existencia de una marginación económica. Eso es clarísimo. Pero, de alguna manera, hay que empezar a encarar medidas para imposibilitar los asentamientos, aunque reconozco que en esto entra en juego el tema de las políticas de vivienda, etcétera, que sería muy profundo de analizar.

SEÑOR VILLEGAS.- Una acotación: ese problema no es sólo del Uruguay, sino mundial. Se trata de un problema que se genera en la necesidad de construir viviendas y de agruparse la gente cuando los medios económicos no se lo permiten. Como esa es una situación de origen económico y las soluciones económicas no están a nuestro alcance, ni es el tema de esta Comisión, creo que sería absurdo pretender incluir cualquier referencia a ese tema. Es un hecho; en todo caso, es un hecho que afecta al territorio, pero que para mí no tiene control en ninguna parte del mundo.

SEÑOR BERRUTTI.- Quiero aclarar que, de alguna manera, los Legisladores pueden tener las armas para hacer variaciones en el aspecto económico u otros a los efectos de que por lo menos poder menguar este fenómeno urbano.

SEÑOR VILLEGAS.- Otro punto que ha quedado pendiente, que parece ser fundamental y que el escribano lo rozó un poco, es la transferencia de lo urbano a lo rural, y de éste a aquél, cómo y quién la maneja. Ese sí es un aspecto muy importante, es decir, lo programable o no programable, lo urbanizable o no urbanizable y cómo se debería manejar todo esto, y tampoco lo tengo claro.

SEÑOR SIENRA.- Creo que nos hemos salido totalmente del tema, puesto que estábamos hablando de los contenidos de los planes y terminamos aludiendo a la Ley de Centros Poblados. Por lo tanto, voy a tratar de volver al tema y, también, a dejar algunos comentarios sobre los asentamientos y la propia Ley de Centros Poblados, para otro momento.

No obstante ello, quiero destacar que esta Ley, básicamente, lo que regula es el mecanismo de transformación de la tierra en tierra urbana, que no es el objeto del presente proyecto de ley, sino otro tema. En consecuencia, entiendo que no hay que mezclar las cosas.

Un punto muy importante en los contenidos de los planes son las categorías de suelos que se van a utilizar; son los planes los que van a definir a qué categoría pertenece cada predio. La propuesta del Poder Ejecutivo hace referencia a las categorías que se mencionaban aquí. Pienso que en todos los casos -es decir, tanto en el anteproyecto del Poder Ejecutivo como en lo que se ha dicho- se ha dejado de lado que el país ha definido otra categoría de suelos: la del área natural protegida, o área protegida que, por otra parte, tiene sus mecanismos de declaratoria y que, por ende, es un dato de la realidad. Si bien en este momento hay algunas áreas protegidas que han sido declaradas así en respectivas leyes, también la ley que creó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas previó un esquema y un mecanismo para incorporar otras áreas a las ya existentes. Eso se va a hacer por decreto, y ya hay algunas áreas que están siguiendo un proceso para obtener esa categoría.

En fin, es buena cosa que el país tenga un sistema que permita proteger áreas naturales particularmente sensibles. En consecuencia, esa categoría -que creo va a ser bienvenida- va a tener que ser reconocida en todos los planes porque, como decía, es un dato de la realidad. Con esto quiero decir que la categoría "área natural protegida" debe existir en todos los planes.

También nos encontramos con que tenemos áreas urbanas, y eso es indiscutible. Nadie lo propone, porque existe en todos los proyectos de todas partes del mundo. En el Uruguay, tradicionalmente, a lo que no es urbano le hemos llamado rural. Creo que eso viene de muy atrás en nuestra normativa -no interesa hacer un análisis muy exhaustivo- que es una categoría que puede permanecer y hasta ser capaz, además, de alojar actividades agropecuarias tradicionales, otras no tanto, como la forestal y también de uso de caza o turístico, como está ocurriendo. Me parece que cuanto mayor cantidad de actividades compatibles con la predominante se tenga, es mejor, porque eso diversifica la estructura productiva y la potencialidad de desarrollo de la zona y de la gente.

La categoría no urbanizable también ha sido incluida en la Ley de Centros Poblados. En este caso, creo que no puede ser sinónimo de área rural porque, precisamente, en todas partes del mundo las áreas que se han urbanizado han sido en algún momento áreas rurales o, por lo menos, territorios de caza. Por consiguiente, lo no urbanizable y lo rural no son criterios compatibles.

En el caso particular del proyecto de ley del Poder Ejecutivo, creo que el tema de "no urbanizable" es altamente cuestionable, por los contenidos que dice tener. Lo repite en varios lados; creo que está copiado de la computadora en cada uno de los planes departamentales. A partir de los planes directores copia lo que es suelo no urbanizable. Concretamente, dice en forma clara: "Áreas insalubres" -no sé cuáles serán exactamente- "inundables linderas a los aeródromos y aeropuertos, etcétera". Ese etcétera es bastante notable, puesto que se trata de ser preciso y después se salta a ese término, que puede incorporar cualquier cosa. A continuación, se dice: "Asimismo, en el suelo no urbanizable comprendido en la faja de defensa de las costas, no se autorizará urbanización ni construcción alguna en ninguna clase, sin excepción".

Sin embargo, esto se especifica en el artículo 63, que se denomina "Suelo no urbanizable" de ese proyecto. Allí se dice que la faja de defensa de costas a que se refiere el artículo 153 del Código de Aguas será perceptivamente incluida en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial que la comprendan como suelo no urbanizable. En varias oportunidades he comentado que esto es una barbaridad. De todas maneras, quiero hacer una referencia específica en cuanto a que esto no tiene ninguna salida. Lo digo porque si este proyecto de ley se aprobara como está escrito, lo único que permitiría hacer en la faja de defensa de las costas -por supuesto que allí van a haber puertos, ojalá muchos puertos deportivos, paradores, baños, distintos accesos, etcétera; es decir que se le va a dar un tratamiento especial para que pueda ser utilizada, más allá de que en muchos casos ya cuenta con él- es un procedimiento aplicable a los fraccionamientos ya aprobados, y si no se lleva a cabo en cinco años, habrá que realizar un plan

especial. Esto es lo único que permite la norma. Pienso que, tal como está definida esta categoría, es absolutamente inaceptable. Además, quiero agregar que lo establecido en un artículo -no tiene importancia indicar cuál es- referido a una de las modificaciones que se proponen sobre las leyes de Centros Poblados, que eleva a un metro la zona no urbanizable sobre la máxima crecida conocida, es un absurdo.

Estuve leyendo la exposición de motivos y me pareció una barbaridad esta propuesta de levantar a un metro la zona no urbanizable, ya que dejaría a muchas zonas que son urbanas fuera de esta categoría. Además, nuestro país tiene un conocimiento bastante profundo y de larga data de los niveles de las aguas de los ríos y arroyos, porque el Ministerio de Transporte y Obras Públicas hace las mediciones correspondientes en casi todos los puentes. Precisamente, la Dirección Nacional de Hidrografía ha llevado un registro bastante exhaustivo de los niveles de las aguas y no hay un informe que diga que los niveles de inundación han venido creciendo y, por lo tanto, como es esperable que crezcan, habría que tomar una salvaguarda. Simplemente, a capricho se duplicó la altura de la faja no urbanizable; esto me parece una grosería absolutamente inaceptable, sobre todo porque no está fundada.

SEÑOR BERRUTTI.- La Secretaría brinda un dato aportado a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial por parte de asesores de la Intendencia Municipal de Rocha. Precisamente, entre estos visitantes se encontraba un Oceanógrafo que dio las bases lógicas de ese aumento -para él, aparentemente estaban fundamentadas- y dijo que se había comprobado que para el año 2050 el nivel de las aguas va a subir 35 centímetros por encima del nivel medio. Si a esto sumamos los 50 centímetros, que es la primaria que establece la ley, ya estaríamos en 85 centímetros.

SEÑOR SIENRA.- A mi entender, lo que se debe interpretar es lo siguiente: cuando se dice "máxima creciente conocida", se puede estar aludiendo a la obtenida en una medición del día anterior, si es que ha habido un incremento de esa magnitud. Las cifras que tengo, que son de una fuente bastante buena y que por supuesto están basadas en los datos otorgados por la Dirección Nacional de Hidrografía, son menores a esas que se mencionan. De todas maneras, si establecemos 50 centímetros por encima de la máxima creciente conocida, estamos hablando de, por lo menos, doscientos o trescientos años de elevación del nivel general de aguas, que aún no se ha comprobado cuál va a ser para el Uruguay. No importa; lo cierto es que el terreno no urbanizable no lo podemos poner como sinónimo de área rural.

SEÑOR GILMET.- Agradezco los comentarios del escribano Vázquez Dendi y, sin ánimo de establecer un dialogado, trataré de aclarar las ideas propias y las comunes, al tiempo que realizaré algunos relatos.

El escribano Vázquez Dendi se refería, en primer término, a la necesidad de categorías funcionales, y coincidimos en ello, es decir que no negamos la necesidad del establecimiento de dichas categorías que, por supuesto, atañen a derechos. Diría que todas las disposiciones y los contenidos de un plan, en todos sus alcances, atañe a deberes y a derechos. Sí nos estábamos refiriendo a que a las categorías funcionales las ubicábamos en otro plan y no en ese que entendíamos primario y básico, de zonificación primaria y jurídica que en la propuesta refería a tres categorías y que luego, en su desarrollo, no podría contener categorías funcionales en un nivel de zonificación secundaria.

Respecto al comentario del arquitecto Sienra, queremos señalar que lo que estamos proponiendo aspira a no entrar en contradicción con el marco legal vigente, como es el de las áreas naturales protegidas. Entendemos que justamente no entra en contradicción, puesto que si partimos de esa zonificación primaria de lo no urbanizable, las áreas naturales protegidas son no urbanizables; pero dentro de las áreas o suelos no urbanizables allí sí tendremos aquellos de aplicación específica de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. No vemos ahí contradicción. Asimismo, entendemos que, si se entiende necesaria, puede haber una referencia en la exposición de motivos, pero no en el texto de la ley porque allí ya hay un marco jurídico vigente. Lo que no puede haber es contradicción o colisión y, por ese motivo, entendemos que esta categoría que hemos propuesto es más pertinente.

También pensamos que es ineludible compatibilizar las leyes de Centros Poblados, o lo que quede de ellas -estamos dispuestos a su revisión- con el presente proyecto de ley. En consecuencia lo que planteábamos es que el artículo 61 dice "No se deroga" y, luego, en el articulado, cuando se habla de categorías de suelo, claramente entra en colisión frontal, el peor de los choques entre vehículos. Justamente, esto es lo que no podemos permitir y estamos abiertos a modificaciones y derogaciones totales o parciales. Lo importante es llegar a un acuerdo desde el punto de vista conceptual con respecto a este tema y, además, tener en cuenta los alcances de las leyes de Centros Poblados. Nosotros decíamos que éstas no se refieren únicamente a la ordenación del territorio, sino que luego de más de 50 años de vigencia alcanzan a todo un sistema jurídico y, por tanto, hay que tener mucho cuidado -si introducimos alguna modificación- en cuáles son sus alcances. También debemos tener en cuenta que el texto de la ley exprese claramente cuál es el alcance en las respectivas áreas.

Por lo tanto, entiendo que en este punto hay coincidencias con lo expresado por el escribano Vázquez Dendi. Asimismo, esta Comisión, en su papel de asesora, debe advertir a los señores Senadores que no puede haber incompatibilidad y de allí surgirán las propuestas que puedan aparecer en el seno de este Cuerpo o a nivel de los señores Senadores.

Con respecto a lo que se da en llamar la recalificación del suelo, también estamos totalmente de acuerdo y me parece que el ejemplo que ha expuesto el escribano Vázquez Dendi es bueno, en el sentido de que generalmente se hace referencia al proceso de urbanización, o sea, de calificación de un suelo no urbano a urbano. También debemos admitir una recalificación en el sentido de la desurbanización. Decíamos que estábamos hablando de un proceso retroalimentado de ordenación y gestión, donde justamente hay que admitir ese doble sentido, donde un suelo pueda ser recalificado en un sentido u otro.

En la historia del urbanismo, muchas veces se señala que fueron los soviéticos los inventores del proceso de desurbanización, los desurbanistas, lo que tuvo diferentes suertes. Se trata de un proceso que ha sido experimentado y hay amplia experiencia en la historia. Creo que no es más que admitir errores, equivocaciones y fracasos en el sentido de calificaciones del suelo que no prosperaron, que fueron erróneas y que, por lo tanto, hay que revertirlas; es preferible revertirlas.

Con respecto al último punto al que se refería el escribano Vázquez Dendi, en el sentido de los usos rurales y otras actividades, estamos totalmente de acuerdo con la admisión de otros usos, tal como lo expresamos -y luego lo subrayara también el arquitecto Sienra- siempre y cuando sean compatibles con los usos predominantes. Ese criterio de compatibilidad hay que definirlo, sin ninguna duda. Admitimos -y es natural y lógico- que en una cadena productiva sea necesario tener localizaciones de establecimientos industriales -justamente, de la industria relacionada con el procesamiento de productos agropecuarios o

agroalimentarios- en el propio suelo de uso rural o agrícola. También debemos admitir que hay un desarrollo, no sólo en nuestro país, sino a nivel continental y en otros lares, de usos turísticos, siempre y cuando éstos sean compatibles con los usos predominantes.

El problema con respecto a la admisión de otros usos se establece -y por eso preferimos hablar de suelos no urbanizables- cuando esos otros usos llevan a un proceso de urbanización, y ahí el riesgo; he ahí el punto que creo que debemos clarificar.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Quisiera saber por qué el arquitecto Gilmet funda el criterio en los usos predominantes. Me quedo un poco perplejo porque me parece que es nada más que un fundamento conservador, en el sentido de que conservo lo que tengo y niego un cambio posible, bueno o malo, pero posible al fin. Mi pregunta va en ese sentido.

Por otro lado, si se me permite paso a un ejemplo de lo que sería una alternativa de cambio no fundada en los usos predominantes. Podemos encontrarnos en algunas zonas rurales en las que por alguna ventaja comparativa desde el punto de vista paisajístico o cosas similares, el propietario vea útil dejar de ser productor y convertirse en un explotador turístico.

Por ejemplo, el propietario de una fracción de campo puede pensar que la explotación agropecuaria lo está condenando al hambre, mientras que si se dedicara a desarrollar la zona como área turística, teniendo como atractivo la pesca de trucha porque va a criar dorados en un curso de agua que tiene frente al establecimiento, podría obtener excelentes resultados tanto para él como para el país. Eso le permitiría tener una rentabilidad excelente y, además, generaría un ingreso extra para el país porque vendería servicios turísticos, logrando de esta forma una exportación no tradicional.

Este ejemplo, planteado en esta escala minúscula, podría parecer ridículo, pero es la opción que podría tener un determinado propietario de cambiar su explotación rural. Y así como pueden darse otros cambios y en lugar de criar ganado se pasa a la explotación forestal en el mismo campo, puede también suceder que ese campo sea utilizado por su propietario como empresa turística, aunque ese no sea el sentido dominante del entorno.

Este es el motivo de mi pregunta y de mi sorpresa ante el fundamento de mantener la coherencia con el entorno predominante.

SEÑOR GILMET.- La pregunta es muy pertinente y permite aclarar varios puntos.

Hablamos de la compatibilidad con usos predominantes refiriéndonos no sólo a los usos agrícolas, sino también a los urbanos. En particular, los usos agrícolas, agropecuarios, forestales, etcétera, también tienen la característica de ser muy vulnerables ante los procesos de urbanización que implican, justamente, un cambio en la categoría del suelo que significa una variación de su valor. Actualmente, en nuestro país, no hay uso productivo sustentable que pueda enfrentar los valores del suelo urbano. En otras palabras, no hay uso productivo agropecuario que pueda compensar los valores del suelo urbano. ¿Qué es lo que sucede?. Si admitimos procesos de urbanización incontrolables, es decir, que se apliquen a otros usos en lugares en que los predominantes son los rurales, de alguna forma también estamos admitiendo que todo ese suelo pase a ser urbanizable. Ese proceso lleva, justamente, a la especulación de los valores del suelo, donde estos pasan a entrar en contradicción con los usos agrícolas porque no pueden sostenerse frente a los valores del suelo urbano. Esa es la base del problema.

Recuerdo un comentario de un arquitecto y urbanista catalán que, en una polémica con respecto a este tema en el ámbito español, decía: "El mantenimiento de esas categorías" -a las que nos referíamos y que son universales, de suelo urbano, no urbano y urbanizable- "es la base para un control del crecimiento de las ciudades y de su recalificación". Si todo el suelo pasa a ser urbano o urbanizable -es decir, absolutamente incontrolado y ajeno a los intereses de la colectividad- significa el fin de la ordenación del territorio y, a mi juicio, del urbanismo.

Nosotros admitimos otros usos del suelo compatibles con los predominantes, puesto que justamente queremos fortalecer determinados usos del suelo fundamentales para el desarrollo del país. Si esos usos no son protegidos y preservados, pronto nos encontraremos frente a procesos de especulación del suelo en las coronas de nuestras ciudades y en todo el territorio, ya que el suelo productivo se convertirá en baldío rural, a la espera de su enajenación, puesto que está valorándose en términos de suelo urbano. Si todo el suelo pasa a ser urbanizable, será el fin de la ordenación del territorio cuya base está, precisamente, en el control de la urbanización.

En los dos extremos de los procesos de expansión de la urbanización, ya sea, como se señalaba -y no creo que fuera una derivación inoportuna- en los de carácter informal de los llamados asentamientos irregulares, como en el otro extremo de la escala socioeconómica más alta con el establecimiento de procesos de urbanización para los sectores más privilegiados de la sociedad, lo que no podemos admitir es que se entre en colisión con usos del suelo que entendemos deben ser fortalecidos y apoyados porque son la base del desarrollo económico del país. En particular, nos referimos a las explotaciones agropecuarias.

SEÑOR ACUÑA.- Comparto la propuesta del señor Gilmet pero desde una visión de lo urbano que tendría que ser complementada desde la óptica del conjunto del territorio.

A mi juicio, las compatibilidades no deben ser medidas sólo en base a los usos predominantes, sino que también hay que tener en cuenta las potencialidades y restricciones de cada parte del territorio nacional. Eso es lo fundamental.

En disposiciones de este tipo, la gran novedad es buscar un marco general normativo que aluda a regular el uso del territorio a nivel nacional, departamental o interdepartamental, porque no es novedoso hacerlo desde este punto de vista simplemente urbano.

El principio fundamental, a mi juicio, desde una perspectiva del conjunto del territorio, es que una ley debe decir que es indispensable definir los usos principales y prioritarios señalados para las distintas áreas geográficas del territorio nacional y de sus espacios marinos, de acuerdo, reitero, a sus potencialidades y restricciones económicas, sociales y ecosistémicas. De allí surge, inclusive, la delimitación de áreas de régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, lo que también puede incluir áreas urbanas.

En consecuencia, no me opongo al criterio de Gilmet, sino que pienso que el mismo debería ser complementado con los aspectos que he mencionado, implementando a través de este nuevo marco una visión del conjunto y de cada parte del territorio nacional.

Precisamente eso es lo más difícil del marco regulatorio, mientras que en el otro aspecto existen experiencias.

Desde la visión de lo urbano, es bastante claro el manejo de estas categorías, inclusive hacia el interior de la trama urbana. Puede haber espacios significativos en extensión, singulares y enormemente importantes para la vida urbana, propios de la trama urbana, que no deben ser urbanizables. Quiere decir que no es sólo una categoría extendida desde lo urbano hacia el resto del territorio, sino que también tiene un grado de aplicación o debe entenderse aplicable al propio tejido urbano. Inclusive,deben establecerse áreas -lo dijimos en su momento- en las que se incluyan limitaciones derivadas de la seguridad y defensa. Esto también debe establecerse en los llamados planes nacionales y departamentales.

Desde el punto de vista conceptual, me parece que aquí los planes de ordenación urbanística deben ser entendidos como casos particulares de la ordenación de los territorios mayores: departamentales y nacionales. Inscriptos los planes urbanísticos de esta manera, puede ser claro que, en cuanto a los usos, debe hablarse desde la perspectiva que señalábamos, o sea, de una manera más amplia que las categorías enunciadas hasta este momento, que tienen una importancia significativa en cuanto a la escala urbana y que tiene que ser complementada con otros modos de clasificación de los usos del territorio en la dirección que personalmente anotaba al principio.

Todo esto figura en el texto que elevamos en su momento a la Comisión y me parece que debería tenerse en cuenta. Por ejemplo, en el territorio más amplio, sin entrar al debate jurídico o funcional de lo que es urbanizable y no urbanizable, etcétera, vale clasificar también determinados usos y establecer que en ciertos lugares se deben localizar las principales actividades industriales, agropecuarias, extractivas y de servicios. Eso se puede decir. Una actividad industrial compatible con la actividad agropecuaria no significa que sea potencialmente generadora de lo urbano; lo industrial no necesariamente es lo urbano y puede estar en un territorio más amplio. De ahí la importancia de entender -tal como lo ha mencionado el arquitecto Gilmet- las lógicas de las llamadas cadenas agropecuarias que implican también la transformación en determinadas etapas y la localización de estas actividades de transformación de los insumos primarios en lugares que están lejos de entenderse como lugares urbanos. Entonces, se suele encontrar la agroindustria, en el sentido de transformación de insumos primarios, en las llamadas áreas rurales.

Con esto no quiero polemizar ni contradecir a nadie, sino simplemente plantear la idea de que si hay un desafío a enfrentar con este marco regulatorio es, justamente, el de hacer un ejercicio de construcción de una nueva visión del territorio desde otra perspectiva y no solamente desde lo urbano. Por eso la cuestión se torna más complicada.

Otro ejemplo; para nosotros es arquitectónicamente importante en un momento determinado -y puede ser objeto de una definición de determinados usos- las llamadas áreas fronterizas. Parece bien que desde el punto de vista taxativo se establezcan-y tiene validez- los usos urbanos, no urbanos, urbanizables y no urbanizables, pero a estos se deben agregar otros casos, que no los quiero entender como particulares, sino como significativamente importantes y hacerlos explícitos en la propuesta de planes de los territorios más amplios: el territorio nacional, los interdepartamentales y, en particular, el área metropolitana de la ciudad de Montevideo.

Creo que se ha puesto sobre el tapete con mucha amplitud todas las puntas de este tema, por lo cual podría darse como suficientemente discutido y pasar en la próxima reunión a cumplir con lo establecido, o sea, completar las reflexiones acerca de los instrumentos de gestión.

SEÑOR BERRUTTI.- Quisiera informar a los asesores que antes de concurrir a esta Comisión me comuniqué con el doctor Leis Director de la DINOT y tomé conocimiento de un proyecto de ley sobre Cartera Nacional de Tierras, el cual voy a proporcionarles en la próxima reunión.

SEÑOR VILLEGAS.- Uno de los puntos que trató el arquitecto Gilmet, con una palabra muy correcta, fue el de la recalificación del suelo. Yo advierto que no está planteada la posibilidad de que en un suelo rural aparezca una explotación mineral, que es incompatible con los usos habituales. Una explotación mineral, de acuerdo a la entidad que tenga, en muchos casos necesariamente va a generar un asentamiento urbano. Supongamos, por ejemplo, que mañana encontramos en el medio de un campo ganadero una mina de diamantes. En mi opinión, es otra historia que también hay que tener en cuenta.

SEÑOR BERRUTTI.- Queda fijado como tema para la próxima reunión "instrumentos de gestión".

Se levanta la reunión.

(Es la hora 18 y 14 minutos.)